



Opinión del Experto

Jaime Rivera Velázquez
Consejero INE

La importancia de los servicios de carrera

La calidad de un gobierno democrático no sólo depende de la legitimidad de sus procesos electorales, sino también de la calidad de las políticas públicas que aquellos diseñan e implementan. Sin embargo, los representantes o gobernantes electos rara vez diseñan o implementan directamente las políticas públicas que prometen en sus campañas. En general, la implementación se delega a burocracias profesionales, es decir a servidores públicos calificados y especializados.

El voto no es la única fuente de legitimidad en una democracia. De hecho, la inmensa mayoría de los servidores públicos de cualquier democracia constitucional no son electos, sino designados directa o indirectamente por los representantes populares o bien, son reclutados por mecanismos que evalúan sus méritos técnicos. Según el artículo 134 constitucional, los recursos del erario deben administrarse con "eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez". Para lograrlo, los servidores públicos están obligados a "aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos". La transparencia e imparcialidad de la administración pública es fundamental.

Un cuerpo de servidores públicos fuerte, profesional y con relativa independencia es el instrumento idóneo para implementar con eficacia y de manera flexible los acuerdos y políticas públicas que los gobernantes electos les delegan o encargan. Una burocracia capaz técnicamente puede mejorar la calidad de la implementación de las políticas públicas, sean estas de educación, salud, organización electoral, impartición de justicia, economía, etcétera. La capacidad técnica de la burocracia ayuda a tener políticas adaptables frente a circunstancias cambiantes. Además, una burocracia profesional puede impedir que las políticas públicas sean presa de la ineptitud, la corrupción o el clientelismo político.

Bajo condiciones ideales, la burocracia debe ser relativamente autónoma de las presiones políticas y tener mecanismos claramente establecidos para el ingreso y la promoción de funcionarios públicos. Sin una burocracia estable y capaz, los cambios y la alternancia en el gobierno pueden tener impactos severos en la implementación de políticas públicas, la gestión cotidiana de la administración pública y en última instancia en la gobernabilidad.

No todas las burocracias son iguales. Existen dos factores clave para explicar las diferencias en la calidad burocrática: en primer lugar, su grado de autonomía, es decir en qué medida existen garantías de profesionalismo en el servicio civil, y en qué medida los servidores públicos están protegidos de decisiones arbitrarias o de una politización extrema. En

segundo lugar, de las capacidades técnicas de las burocracias, es decir, si existen sistemas de ingreso, evaluación y promoción con base en su desempeño.

Autonomía y capacidad técnica son las características esenciales de los servicios civiles de carrera que hacen funcionar mejor a los gobiernos. Reglas de ingreso y promoción basadas en el mérito permiten reclutar y conservar a servidores públicos con alta calificación técnica y buen desempeño. En el lado opuesto se encuentran las burocracias clientelares, las cuales carecen de autonomía y capacidades técnicas, y más bien son utilizadas como fuentes de empleo discrecional. En las burocracias clientelares, propias de la cultura del patronazgo, el ingreso a los puestos de gobierno depende de la lealtad o afiliación partidista, y las capacidades pasan a un segundo plano.

Un servicio civil de carrera apropiado y sólido es la mejor forma de producir buenos gobiernos. Al delegar decisiones clave a instituciones o funcionarios relativamente autónomos, el servicio civil ayuda a los gobernantes a fortalecer sus compromisos y objetivos de política pública de largo plazo. Un gobierno es más fuerte no por el control político de sus funcionarios, sino por su capacidad profesional.

En México, los servicios civiles de carrera no han sido una práctica general, pero hay algunos casos ejemplares que reafirman las virtudes de esa forma de integrar la administración pública. El más antiguo de ellos es el Servicio Exterior Mexicano, uno de los componentes que por muchos años le dio al país respetabilidad internacional. El Servicio Profesional Electoral del IFE, y luego del INE, ha sido la mejor garantía de elecciones eficientes y auténticas. Otro servicio de carrera exitoso es el del Banco de México, pilar de la estabilidad monetaria. El Poder Judicial fortaleció en los últimos 30 años su independencia y su profesionalismo gracias a la carrera judicial, que permite incorporar a jueces capaces, que son capacitados y evaluados constantemente. En la calidad de los jueces descansa la fortaleza del Estado de derecho.

Los servicios de carrera no se crean de un día para otro. Requieren un buen diseño normativo, voluntad política para sostenerlo y un tiempo relativamente largo para consolidarlo. Hoy, la reforma judicial aprobada precipitadamente por el gobierno y su mayoría legislativa se propone echar por la borda las carreras de miles de jueces y servidores públicos del Poder Judicial, para sustituirlos por nuevos jueces, muchos de ellos sin experiencia ni vocación, que estarán condicionados por el apoyo y las lealtades partidistas. Por esa vía, el todavía inmaduro Estado de derecho que hay en México puede pervertirse hasta un nivel sin precedentes.